

Relatório do Ministro Relator

Trata-se do Relatório de Auditoria de Natureza Operacional, realizada no programa de “Valorização e Formação de Professores e Trabalhadores da Educação Básica”, que está sob a responsabilidade e gerenciamento da Secretaria de Educação Básica do Ministério da Educação - SEB/MEC e do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação - FNDE/MEC. O trabalho em apreço foi executado no período de 17 a 28/10/2005, tendo em vista que fora incluído no Plano de Fiscalização do Tribunal para o segundo semestre de 2005, mediante o Acórdão nº 879/2005 - Plenário.

2. Importa registrar que a equipe de auditoria foi composta de 6 (seis) servidores, sendo 3 (três) da Secretaria de Fiscalização e Avaliação de Programas de Governo - Seprog (Paulo Gomes Gonçalves - Coordenador; Patrícia Maria Corrêa - Supervisora; e Georges Marcel de Azeredo Silva), 1 (hum) da Secex/RN (Célio da Costa Barros), além de 1(uma) servidora do Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco (Juliana Montenegro de Oliveira Matos); e 1(uma) do Tribunal de Contas do Estado da Bahia (Maria do Carmo Galvão do Amaral), que integraram a equipe como parte de treinamento em auditoria operacional, com base nos convênios de cooperação firmados entre os órgãos citados de controle externo estaduais e o TCU.

3. O Programa sob enfoque tem como objetivo, de acordo com o previsto no Plano Plurianual 2004/2007, oferecer oportunidades de capacitação e formação continuada aos professores e trabalhadores da educação básica, associados a planos de carreira, cargos e salários, e promover acesso a bens culturais e a meios de trabalho. Busca, ainda, assegurar aos professores do ensino fundamental as condições para a reflexão sobre a prática pedagógica, visando melhor qualidade da educação.

4. A ação é executada, de forma descentralizada, por estados e municípios, que devem, preliminarmente, apresentar projeto ao Ministério da Educação, além de não possuírem restrições legais e documentais para a habilitação ao recebimento de transferências voluntárias da União. Considerando as disponibilidades orçamentárias e os critérios de priorização de atendimento estabelecidos pelo Ministério, os projetos são analisados e, caso sejam aprovados, assinam um termo de convênio. O município ou o estado conveniente, por sua vez, contratam entidades e/ou profissionais para a realização dos cursos e atividades de formação.

5. A auditoria buscou diagnosticar as melhorias alcançadas no planejamento e na prática pedagógica dos professores e das escolas da rede pública de ensino fundamental. Foram também investigados a qualidade dos cursos ministrados, os sistemas de controle interno utilizados na elaboração, aprovação e monitoramento dos projetos educacionais, bem como os instrumentos de promoção da equidade adotados na alocação dos recursos orçamentários e na seleção dos beneficiários. Assim, destacaram quatro questões para serem aprofundadas, a saber:

i) em que medida a formação ofertada tem afetado a atitude e o comportamento docente do professor e contribuído para a melhoria do planejamento e da prática pedagógica em sala de aula e na escola;

ii) em que medida os processos de planejamento e execução do curso de formação continuada e de seleção dos professores beneficiários vêm sendo orientados por critérios de transparência, adequação técnica e equidade de acesso;

iii) em que medida os procedimentos utilizados pelo MEC para análise e aprovação dos projetos são conhecidos pelos executores da ação e são satisfatórios para assegurar maior economicidade, qualidade e conformidade dos Planos de Trabalho apresentados, assim como propiciar melhor equidade na distribuição dos recursos;

iv) em que medida os controles estatal e social são efetivos na avaliação e monitoramento dos projetos contratados de formação continuada.

6. De forma a avaliar essas questões da maneira mais abrangente possível, a auditoria ficou restrita aos convênios celebrados em 2004, totalizando 333, e foram adotadas as seguintes estratégias metodológicas:

a) pesquisa quantitativa, mediante questionário estruturado endereçado pelo correio a beneficiários de curso, gestores de escolas públicas de ensino fundamental e gestores municipais de educação;

b) pesquisa qualitativa, por meio de visitas de estudo a 21 (vinte e um) municípios de 6 (seis) estados brasileiros, com a realização de entrevista em grupo com professores e gestores públicos municipais de educação;

c) verificação de sistemas de controles internos, por meio de roteiro de verificação;

d) utilização de dados secundários; e,

e) análise documental.

7. A auditoria registrou uma percepção positiva do beneficiário do curso de formação continuada relativamente à melhoria da prática pedagógica, ao aumento da sua motivação e auto-estima, da sua autoconfiança e segurança para executar a atividade docente em sala de aula, além da receptividade a mudanças de comportamento diante de novos paradigmas educacionais. A capacitação recebida possibilitou ainda o aperfeiçoamento dos critérios de avaliação periódica dos alunos. Todavia, os resultados por região demonstraram que o aproveitamento não é homogêneo. Em alguns casos, os conteúdos aprendidos tiveram aplicabilidade limitada, ante os problemas ambientais da escola.

8. Foi detectada, entre os professores entrevistados, a falta de conhecimento mais profundo de alguns temas considerados relevantes na sua atividade pedagógica, bem como a necessidade de módulos com matéria específica para os professores que atuam nas séries mais avançadas do ensino fundamental. Geralmente, há falta de referência no planejamento e na execução

dos cursos de formação continuada a respeito de assunto de interesse mundial, a exemplo do plano de ação global em defesa da preservação do meio ambiente (Agenda 21).

9. Registrou-se reclamação dos professores quanto à adequação do período em que a capacitação foi realizada, pois algumas turmas de alunos se prejudicaram com a falta de reposição das aulas perdidas. Essa questão, segundo a pesquisa, poderá ser melhorada com a tempestividade na divulgação da programação do curso e a transparência dos critérios de seleção dos seus beneficiários.

10. A restrição de recursos orçamentários vem inviabilizando a universalização de atendimento aos municípios elegíveis pela norma, gerando, conseqüentemente, descontinuidade de atendimento. Diante disso, foi ressaltado que a utilização de um estudo técnico preliminar, realizado pela SEB/MEC, contendo mapa do desempenho de municípios brasileiros em relação ao rendimento escolar dos alunos, sob a ótica do abandono e da repetência, poderá aperfeiçoar a análise de mérito na seleção dos projetos educacionais.

11. Quanto à Rede Nacional de Formação Continuada de Professores da Educação Básica, verificou-se que os municípios ainda não estão comprometidos com a sua utilização, até porque é algo muito novo e a maioria deles demonstrou não ter conhecimento de seus serviços.

12. Grande parte dos agentes executores desconhecem as principais carências pedagógicas dos professores da rede pública que lecionam no ensino fundamental, o que prejudica a efetividade da ação do Programa. Ademais, a inexistência de um plano prevendo diretrizes, objetivos e metas relativas à formação continuada desses profissionais e o despreparo administrativo por parte dos proponentes à captação de recursos vem dificultando o cumprimento das exigências técnicas e legais de habilitação aos recursos. Para sanar essas lacunas e inconsistências, quanto ao mérito do pleito, o MEC tem realizado constantes diligências.

13. Por fim, constatou-se desconhecimento pela Gerência da ação acerca da efetividade da capacitação recebida pelo professor para melhorar a realidade e as condições de sua atuação profissional. A ausência dessas informações afeta o processo de tomada de decisão, a prestação de contas à sociedade sobre os resultados da ação de governo, além dos desperdícios de recursos em virtude da geração de despesas com baixa utilidade social. Também ficou demonstrada a existência de fragilidades nos controles internos do FNDE, o que agrava o risco da ocorrência de impropriedades administrativas, como erros e fraudes.

14. Tendo em vista as constatações levantadas pelo relatório de auditoria, e visando contribuir para a melhoria do desempenho da ação de formação continuada de professores, considerou-se oportuno recomendar ao FNDE e à SEB/MEC a adoção de medidas no sentido de: a) fortalecer a apropriação do conteúdo do curso pelos professores, como subsídio ao planejamento pedagógico e à construção de um projeto de aprendizagem para a escola; b) aperfeiçoar o fluxo e a demanda de informações que subsidiem o processo de avaliação e tomada de decisão pelos gestores federais da

ação; c) aperfeiçoar a transparência, a articulação institucional e a equidade de atendimento; d) qualificar a atuação dos executores durante a etapa de planejamento, em especial no levantamento do perfil de seu corpo docente e de suas deficiências na formação escolar, na organização dos cursos e na seleção dos beneficiários.

15. Considero importante transcrever os itens finais do presente Relatório de Auditoria Operacional, onde a equipe ressaltou o seguinte:

“7. Análise dos Comentários dos Gestores

7.1. Nos termos do item 6.5 do Capítulo VI do Manual de Auditoria de Natureza Operacional, aprovado pela Portaria TCU nº 144/2000, o relatório preliminar de auditoria realizada na ação de Apoio à Formação Continuada de Professores do Ensino Fundamental foi remetido ao Secretário de Educação Básica do MEC, por meio do Ofício Seprog/TCU nº 30/2006, e ao Presidente do FNDE, por meio do Ofício Seprog/TCU nº 31/2006, sendo este complementado pelo Ofício Seprog/TCU nº 191/2006, com a finalidade de se obter os comentários pertinentes sobre as questões analisadas por esta Corte de Contas.

7.2. Em atendimento às diligências do TCU, o Sr. Francisco das Chagas Fernandes, Secretário da Educação Básica, o Sr. Daniel Silva Balaban, Presidente do FNDE, e o Sr. Luiz Silveira Rangel, Diretor de Programas e Projetos Educacionais do FNDE, encaminharam os respectivos comentários por meio dos Ofícios nº 2899/2006/GAB/SEB/MEC, nº 302/2006/PRESIDÊNCIA/FNDE/MEC e nº 595/2006/GABIN/PRESIDÊNCIA/FNDE/MEC.

7.3. Considera-se que os comentários e esclarecimentos enviados pelos gestores, pela sua pertinência e oportunidade, possibilitaram que se aperfeiçoassem elementos textuais do relatório, bem como fosse feita a revisão do teor de certas recomendações, de forma a torná-las mais adequadas ao fim que se pretende. As considerações apresentadas pelo gestor foram analisadas e incorporadas ao relatório nos capítulos e parágrafos afins.

7.4. Por fim, convém destacar que tanto a SEB/MEC quanto o FNDE teceram elogios à importância e qualidade do trabalho ora desenvolvido, assim como à forma de sua condução, tendo, ainda, afirmado a disposição de aperfeiçoar a ação pública auditada por este Tribunal.

8. Conclusão

8.1. A formação do professor não se esgota no curso de formação inicial, devendo ser pensada como um processo contínuo ao longo de sua vida profissional, que como tal, não se esgota com a participação em cursos, conferências, seminários ou outras situações em que os docentes busquem atualização e aperfeiçoamento em seus conhecimentos. Essa formação também é construída no cotidiano escolar, de forma constante e permanente. Além do mais, o professor é um dos protagonistas centrais no ideário de melhoria do sistema público de ensino brasileiro, bem como da

reversão dos baixos indicadores de rendimento escolar de boa parte dos alunos do ensino fundamental matriculados nessa rede.

8.2. Realizar aporte financeiro, mediante convênio, aos projetos educacionais de capacitação de professores demandados pelos sistemas estaduais e municipais de ensino, bem como assessoramento e acompanhamento técnico, constitui uma das medidas previstas pelo MEC nos instrumentos de planejamento orçamentário do Governo Federal (PPA, LDO e LOA).

8.3. A partir do novo modelo de planejamento e orçamento introduzido com o Plano Plurianual 2000/2003, todas as ações governamentais foram organizadas em programas, voltados para a solução de problemas e atendimento às demandas da sociedade. Dessa forma, a avaliação sistemática de programas e ações de governo passou a ser objeto de fiscalização por parte do TCU. Esse tipo de atividade fiscalizatória, ou avaliativa na opinião de muitos especialistas, constitui um elemento essencial no ciclo de gestão, haja vista que possibilita aperfeiçoar o processo de tomada de decisão dos formuladores, coordenadores e executores das ações, identificando pontos fortes e fracos, riscos e ameaças, bem como oportunidades de melhoria.

8.4. A partir dessa perspectiva, o presente trabalho avaliou a ação de “Apoio à Formação Continuada de Professores do Ensino Fundamental”, investigou o seu impacto, a partir da perspectiva do beneficiário, na mudança de comportamento, concepção e prática educativa. O trabalho também levantou condições que estão ou podem vir a comprometer o alcance dos objetivos da ação, considerando dimensões de análise como equidade, qualidade, transparência e adequação dos controles internos.

8.5. Como síntese das conclusões expostas ao longo deste relatório, pôde-se constatar resultados positivos da ação que refletem a sua efetividade, mesmo com alguns problemas intrínsecos aos sistemas de ensino e a heterogeneidade no desempenho por Região de alguns itens avaliados. Decorre, porém, que o aumento e a melhoria da gama de conhecimentos informativos, adquiridos individualmente pelo beneficiário da capacitação, não é suficiente para modificar conceitos e práticas pedagógicas ligados ao cotidiano da escola e, por conseguinte, ao trabalho profissional dos professores. Essas mudanças devem ser sinalizadas por um maior comprometimento dos gestores escolares quanto à construção de um projeto pedagógico para a escola.

8.6. O que se observou também foi a necessidade de medidas para intensificar o vínculo entre a execução dos cursos e seu planejamento, incluindo neste último o diagnóstico da situação educacional do município no que tange à capacitação de seu corpo docente, a elaboração de planos de capacitação com metas e objetivos claramente definidos e a equidade de acesso e atendimento.

8.7. Por outro lado, foi possível verificar que os controles internos sobre a aferição do desempenho da ação carecem de aperfeiçoamento, por meio da criação de instrumentos e indicadores

de supervisão e monitoramento que sirvam de base para a emissão de juízo quanto ao mérito do gasto e a atuação dos convenientes na prestação dos serviços.

8.8. Finalmente, espera-se que esta auditoria possa contribuir, a partir das determinações e recomendações propostas, para o aperfeiçoamento dos processos de operacionalização da ação e fortalecimento das ações de controle estatal, além de ser um instrumento de suporte à tomada de decisões das autoridades educacionais responsáveis pela construção e execução de políticas públicas de formação continuada de professores, servindo de referencial, inclusive, para aqueles que desejarem aprofundar os estudos nas questões abordadas ao longo do relatório de auditoria.

9. Proposta de encaminhamento

9.1. Diante do exposto e visando contribuir para a melhoria das ações de formação continuada de professores do ensino fundamental, submete-se este relatório à consideração superior, com as propostas que se seguem:

9.1.1. Recomendar à Secretaria de Educação Básica do Ministério da Educação (SEB/MEC), com fulcro no art. 250, inciso III, do Regimento Interno do Tribunal de Contas da União (RI/TCU), a adoção das seguintes medidas:

a) que oriente os dirigentes estaduais e municipais de educação a congregar, quando da seleção dos beneficiários de projetos educacionais de formação continuada, um número mínimo de docentes por unidade de ensino, oferecendo reserva de vagas por escola, a fim de aumentar a possibilidade de impacto da ação no processo de planejamento e ensino da escola, evitando assim o treinamento de um professor isolado de seus pares;

b) que incentive os dirigentes estaduais e municipais de educação a definir uma agenda de encontros anuais na rotina de trabalho dos professores e coordenadores pedagógicos, contemplando espaço e tempo para a discussão, elaboração, análise e revisão do projeto pedagógico da escola, bem como para a troca de experiência e disseminação de boas práticas e de ações desenvolvidas em outras unidades de ensino, de forma que o debate em torno dessa temática seja compreendida como processo de articulação entre a gestão escolar e as práticas curriculares;

c) que crie mecanismo de divulgação voltado a incentivar os dirigentes municipais e estaduais de educação a desenvolverem projetos pedagógicos com práticas inovadoras em suas escolas, julgando, premiando e divulgando aquelas iniciativas que mais se destacarem, definindo que os trabalhos apresentados identifiquem a situação-problema encontrada, as atividades implementadas, o processo de transformação ocorrido e os resultados obtidos;

d) que oriente os dirigentes estaduais e municipais de educação a organizar os cursos de capacitação de professores em módulos, levando-se em conta a série e a disciplina em que o professor leciona, e mantendo-se conformidade à carga horária mínima de formação por professor exigida, justificando a decisão em contrário no Plano de Trabalho, e promovendo-se, entre um módulo e outro,

atividades de discussão com o conjunto dos participantes sobre a adequação e aplicabilidade dos aspectos práticos e subsídios teóricos ministrados durante o treinamento no cotidiano de trabalho do professor;

e) que oriente os dirigentes estaduais e municipais de educação da importância de se destinar, dentro da programação dos cursos de capacitação de professores, carga horária específica para apresentação dos temas “Elaboração de Projeto Pedagógico”, “Transversalidade”, “Metodologia de Avaliação da Aprendizagem do Aluno”, “Educação Inclusiva” e “Agenda 21”, bem como outros considerados pelo MEC como relevantes para a formação pedagógica do professor, em consonância com as diretrizes da política educacional brasileira, possibilitando, ainda, a indicação pelo proponente de outras temáticas que julgue em conformidade com sua realidade local;

f) que estabeleça parceria com a Undime no sentido de dar maior publicidade aos Centros de Pesquisa e Desenvolvimento da Educação credenciados pelo MEC, integrantes da Rede Nacional de Formação Continuada de Professores da Educação Básica, de forma a propiciar a troca de informações e experiências a respeito dos projetos, material didático e respectivas áreas de atuação dessas entidades, oferecendo, assim, suporte aos gestores municipais e estaduais de educação em relação a maior confiabilidade e celeridade no processo de contratação desses serviços;

g) que defina uma ordem de prioridade de atendimento para pautar a decisão de mérito quanto ao repasse de recursos, além da elegibilidade já prevista na norma, assumindo, dessa forma, uma atitude pró-ativa em garantir que os municípios que mais precisam, ou seja, que apresentaram desempenho negativo na taxa de rendimento escolar dos alunos matriculados na educação básica, recebam apoio técnico diferenciado e tenham de fato condições de participar da ação, considerando que o modelo por adesão/demanda não assegura o atendimento dos municípios com essas características;

h) que se articule com a Secretaria de Educação à Distância - SEED/MEC na estruturação de curso auto-instrucional (tipo tutorial) para gestores e técnicos municipais e estaduais de educação via Internet, tendo como temática o planejamento e a elaboração de projetos educacionais, utilizando como suporte o Ambiente Colaborativo de Aprendizagem (e-ProInfo) do próprio MEC, dando a esses profissionais, de forma objetiva e prática, por meio da interatividade, da orientação tutorial e da participação em chats, a possibilidade de qualificar sua atuação na condução das políticas educacionais, contribuindo, assim, para minimizar o alto índice de falhas, erros e inconsistências na apresentação dos Planos de Trabalho;

i) que faça constar, dos manuais, cartilhas, ofícios ou quaisquer outros instrumentos destinados à orientar e comunicar os proponentes sobre a elaboração de projetos educacionais e Planos de Trabalho voltados à formação continuada de professores e profissionais da educação, a necessidade de observância da tabela de Hora-aula do Sindicato dos Docentes do Ensino Superior (ou outro

referencial que o MEC julgar mais conveniente) para o cálculo dos custos relativos à contratação e pagamento dos instrutores;

j) que institua os indicadores de desempenho constantes na Tabela 7 do Relatório de Auditoria, como suporte ao monitoramento e avaliação da ação de formação continuada de professores, sem prejuízo da incorporação de outros que julgue conveniente;

k) que pactue com os municípios que apresentam desempenho negativo na taxa de rendimento escolar no ensino fundamental, apurado segundo critérios técnicos definidos por aquela Secretaria, ações estruturantes voltadas à reversão desses indicadores, com os respectivos prazos e metas de implementação.

9.1.2. Recomendar ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), com fulcro no art. 250, inciso III, do RI/TCU, a adoção das seguintes medidas:

a) que faça constar do Plano de Trabalho apresentado pelo proponente, quando do pleito de recursos para implantação de projetos educacionais de capacitação de professores, documento contendo: i) diagnóstico situacional prévio que identifique e justifique prioridades e metas, para um período mínimo de quatro anos, quanto às ações de formação continuada e ordem de atendimento dos docentes e das escolas; ii) perfil do profissional que o curso pretende capacitar; iii) conhecimentos e as competências que o professor precisa adquirir durante o treinamento; iv) áreas de interface do curso de formação com os parâmetros curriculares nacionais; e v) levantamento dos recursos físicos e tecnológicos disponíveis nas unidades escolares, a fim de viabilizar que a política educacional assuma um papel integrador entre o docente e tais recursos;

b) que faça constar, quando da prestação de contas dos convênios destinados à formação continuada de professores, a obrigatoriedade do conveniente apresentar relatório sumário demonstrando como será promovida a articulação entre as abordagens e metodologias abordadas no curso de capacitação e a prática pedagógica em sala de aula, apontando os benefícios esperados do treinamento e a proposta de trabalho a ser implementada no âmbito das unidades escolares beneficiadas;

c) que faça constar dos Termos de Convênio a obrigatoriedade dos convenientes de dar ampla divulgação da ação de formação continuada de professores em todas as escolas da rede pública, informando a organização do curso (horário, local, período, carga horária, programação, etc.), o período de inscrição e os critérios de seleção dos candidatos;

d) que busque adequar o prazo de vigência dos convênios que tenham por objeto ações de capacitação de professores à observância do calendário escolar, de forma a permitir que os cursos possam ser ministrados, preferencialmente, durante os períodos de recesso escolar, nos meses de janeiro, fevereiro e julho, de forma a minimizar as dificuldades de participação do professor no treinamento, sobretudo pela dupla jornada de trabalho, e também não penalizar os alunos com perda de aulas durante o ano letivo;

e) que padronize procedimentos e relatório de supervisão técnica sobre os cursos de formação ministrados, de forma a incluir na avaliação: i) a implementação das metas e objetivos estabelecidos no Plano de Trabalho, ii) as condições oferecidas para o professor participar do curso; iii) a transparência dos critérios de divulgação do curso e seleção dos beneficiários; iv) a observação da carga horária mínima de capacitação por professor; v) a qualidade do material didático fornecido; vi) o perfil da empresa e dos instrutores contratados, assim como da conformidade de sua contratação em relação às normas de licitação vigentes; a par de outros itens considerados como relevantes para a emissão de juízo quanto à atuação do agente conveniente na execução da ação;

f) que exija dos convenientes, no momento da prestação de contas dos convênios destinados à formação continuada de professores, a apresentação de justificativa quando da dispensa ou inexigibilidade de licitação na contratação de empresa ou profissional para ministrar cursos ou atividades de capacitação;

g) que institua frequência mínima obrigatória para os programas de formação continuada de professores, a ser observada como critério de avaliação do rendimento do cursando e requisito para obtenção de certificado, incluindo entre as obrigações do conveniente o seu dever de acompanhar e prestar contas dessa frequência;

h) que aperfeiçoe o sistema SAPE, utilizado como suporte ao cadastro e gerenciamento informatizado de projetos educacionais, dando maior confiabilidade ao seu uso em relação à prevenção de constantes quedas do ar, bem como ofereça treinamento aos seus operadores e usuários sobre a correta utilização dessa ferramenta;

i) que aperfeiçoe o ambiente de controle da autarquia, instituindo manual de normas, rotinas e procedimentos, atualizado e disponível aos seus servidores e empregados, de funcionamento das unidades administrativas envolvidas no processo de habilitação, análise, aprovação, monitoramento e prestação de contas dos projetos educacionais, incluso os princípios e condutas morais e éticos que devem ser observados;

9.1.3. Recomendar à SEB/MEC e ao FNDE, com fulcro no art. 250, inciso II, do RI/TCU, que, em conjunto, elaborem um levantamento dos riscos associados às atividades e aos processos considerados mais relevantes para o alcance dos objetivos e das metas da ação de formação continuada de professores, identificando os pontos críticos e as ameaças que podem afetar o seu alcance, bem como as medidas necessárias para atenuá-los, utilizando como referência, naquilo que couber, os relatos e evidências desta auditoria.

9.1.4. Determinar ao FNDE, com fulcro no art. 250, inciso II, do RI/TCU, a adoção das seguintes medidas:

a) que, em atendimento ao art. 19 da IN/TCU n.º 49/2005, faça constar dos Termos de Convênio que vierem a ser celebrados com municípios, estados ou entidades receptoras de recursos

do Orçamento Geral da União, tendo como objeto ações de capacitação de professores, a exigência de que os convenentes mantenham sob sua guarda, durante o prazo mínimo de dez anos após o término da vigência do convênio, relação com o nome do beneficiário que participou da capacitação, o cargo público que ocupava a época do treinamento, a escola em que lecionava, assim como a apuração de sua frequência nas atividades do curso e a carga horária total de treinamento recebida, devendo essas duas últimas informações ser discriminadas por módulo, se assim o curso for estruturado;

b) que apure, para os convênios voltados à formação continuada de professores, celebrados em 2004, a ocorrência de irregularidades quanto ao fiel cumprimento da carga horária mínima de 80 horas/aula de capacitação por professor definida no Manual de Orientações para Assistência Financeira a Programas e Projetos Educacionais - 2004, aprovado pela Resolução CD/FNDE n.º 5/2004, determinando aos responsáveis a adoção de providências corretivas para sanar as impropriedades porventura levantadas.

9.1.5. Determinar à Secretaria Federal de Controle Interno, com fulcro no inciso I do art. 18 da IN/TCU n.º 49/2005, que apure, para os convênios celebrados pelo FNDE em 2004, cujo objeto tenha sido o financiamento de ações de formação continuada de professores, a ocorrência de vícios ou irregularidades na dispensa ou inexigibilidade de licitação para a contratação de empresas ou profissionais que ministraram cursos ou atividades de capacitação, de forma a verificar se houve afronta ao princípio constitucional da isonomia.

9.1.6. Determinar à SEB/MEC e ao FNDE, com fulcro no art. 250, inciso II, do RI/TCU, que remetam a este Tribunal, no prazo de 60 dias a contar da publicação do Acórdão, Plano de Ação contendo o cronograma de adoção das medidas necessárias à implementação das respectivas recomendações e determinações prolatadas pelo TCU, com o nome dos responsáveis pela implementação dessas medidas (precedente: Acórdão TCU n.º 1.784/2005 - Plenário, Ata n.º 43/2005, Sessão de 9/11/2005).

9.1.7. Recomendar ao Excelentíssimo Ministro de Estado da Educação que articule grupo de contato de auditoria, com participação de técnicos da SEB/MEC e do FNDE, além do Assessor Especial do Controle Interno do Ministério da Educação, bem como convide também representante da Secretaria Federal de Controle Interno da Controladoria Geral da União, para atuarem como canal de comunicação com este Tribunal, com o objetivo de facilitar o acompanhamento da implementação das determinações e recomendações prolatadas pelo TCU.

9.1.8. Encaminhar cópia do Acórdão que vier a ser adotado pelo Tribunal, bem como do Relatório e do Voto que o fundamentarem, e do inteiro teor do presente relatório para os seguintes destinatários: a) ao Ministro de Estado da Educação; b) ao Secretário de Educação Básica do Ministério da Educação; c) ao Assessor Especial de Controle Interno do Ministério da Educação; d) ao Presidente do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação; e) ao Secretário Federal de Controle

Interno; f) ao Presidente do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais - INEP; g) ao Presidente do Conselho Nacional de Secretários de Educação - Consed; h) ao Presidente da União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação - Undime; i) ao Presidente da Câmara dos Deputados e aos Presidentes das Comissões de Fiscalização Financeira e Controle e de Educação e Cultura; j) ao Presidente do Senado Federal e aos Presidentes da Comissão de Educação e da Comissão Mista do Orçamento; k) à 6ª Secex, a qual se vincula a clientela da função educação.

9.1.9. Retornar os autos à Seprog para que se programe a realização do monitoramento do Acórdão que vier a ser prolatado, nos termos do art. 243 do RI/TCU, combinado com o art. 14 da Resolução TCU nº 175/2005.

9.1.10. Arquivar os presentes autos na Seprog.”

15. A Sr.^a Diretora da 1ª DT bem como a Sr.^a Titular da Secretaria de Fiscalização e Avaliação de Programas de Governo - Seprog, manifestaram-se de acordo com a proposta de encaminhamento apresentada pela equipe de auditoria.

É o relatório.

Voto

Não posso deixar de consignar, desde logo, o alto nível do presente Relatório de Auditoria de Natureza Operacional - RAO. O detalhado e abrangente conteúdo do trabalho demonstra a atenção, o zelo, a seriedade e a competência de todos aqueles que, direta ou indiretamente, ofereceram sua valiosa colaboração para que a tarefa pudesse ser realizada alcançando os objetivos primordiais propostos pelo Tribunal de Contas da União.

2. A equipe de auditoria teve a coordenação e supervisão de Analistas da Seprog, contando também com a participação de outros dois servidores do TCU (Seprog e Secex/RN) e, ainda, na forma de treinamento nessa área específica de fiscalização, integraram o grupo duas servidoras, uma de cada um dos Tribunais de Contas dos Estados do Rio Grande do Norte e da Bahia, concretizando o intercâmbio de conhecimento e experiência previsto nos convênios de cooperação técnica firmados entre o TCU e os respectivos órgãos de controle externo estaduais.

3. Nessa linha de abordagem, verifica-se que o sucesso das auditorias operacionais realizadas por esta Corte de Contas, entre outros fatores, está relacionado à parceria que se estabelece entre a equipe e as entidades e órgãos envolvidos na operacionalização do programa avaliado. Portanto, cabe aqui registrar os agradecimentos consubstanciados no Relatório à Secretaria de Educação Básica - SEB/MEC; ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação - FNDE/MEC; aos especialistas da área entrevistados; aos profissionais presentes nos painéis; à doutora em metodologia social e do trabalho Luciana Mourão, que colaborou na elaboração dos questionários, no roteiro do grupo focal, na tabulação e análise de dados; e, ainda, aos professores, gestores escolares e

gestores de educação entrevistados, que com sua participação na pesquisa puderam agregar valor à auditoria e ajudar na formulação de recomendações para o aperfeiçoamento desta avaliação.

4. O Relatório de Auditoria Operacional, que ora submeto à apreciação deste egrégio Plenário, foi realizado no programa de “Valorização e Formação de Professores e Trabalhadores da Educação Básica”, cuja responsabilidade e gerenciamento estão a cargo da Secretaria de Educação Básica do Ministério da Educação - SEB/MEC e do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação - FNDE/MEC.

5. O que diferencia o trabalho destinado à avaliação de programas de governo das demais auditorias executadas pelo Tribunal é a forma de ação adotada. Conforme se pode observar, no caso sob enfoque, enquadrado na primeira referência, procura-se elaborar um verdadeiro diagnóstico da matéria examinada, considerando não apenas um mas todos os ângulos possíveis dos achados da auditoria com o objetivo de apontar os aspectos positivos e os negativos existentes. A partir daí, busca-se caracterizar a natureza dos problemas detectados a fim de indicar as medidas que deverão ser tomadas pelos setores responsáveis com vistas a solucionar ou minimizar os principais obstáculos. Nessa linha de enfoque, não se pode esquecer de realçar as práticas consideradas seguras e acertadas para que sejam intensificadas em benefício do constante aperfeiçoamento do programa objeto da auditoria.

6. A intenção desta Corte de Contas ao realizar atividade desta natureza é, acima de tudo, apoiar as iniciativas governamentais meritórias e contribuir, dentro da sua área de atuação, para que os programas avaliados e considerados importantes alcancem os melhores resultados possíveis.

7. Ressalte-se que, para fins de escopo da auditoria em tela, foi selecionada a ação de “Apoio à Formação Continuada de Professores do Ensino Fundamental”, que tem como finalidade assegurar aos professores do ensino básico as condições para a reflexão sobre a prática pedagógica visando melhor qualidade da educação.

8. Com o intuito de avaliar as questões consideradas essenciais para serem investigadas, a equipe - quanto aos fins da pesquisa quantitativa - restringiu a abrangência da auditoria aos convênios celebrados no decorrer do exercício de 2004, num total de 333 termos conveniais. Importa registrar também que, relativamente à materialidade no período de 2000 a 2005, a ação apresentou uma execução financeira de R\$ 52,1 milhões.

9. Cumpre observar que a ação é executada de forma descentralizada, por estados e municípios, que devem apresentar, preliminarmente, projeto ao Ministério da Educação. Considerando as disponibilidades orçamentárias e os critérios de priorização definidos pelo MEC, os projetos são analisados e, caso sejam aprovados, é assinado um termo de convênio. O município ou o estado conveniente, por sua vez, contratam entidades e/ou profissionais para a realização dos cursos e

atividades de formação, devendo, de acordo com as exigências legais, elaborar e apresentar as prestações de contas finais dos recursos recebidos e aplicados.

10. De acordo com as informações constantes do presente Relatório de Auditoria Operacional, os principais achados do TCU podem ser assim resumidos:

1. o aperfeiçoamento é visto positivamente pelos educadores, contribuindo para a elevação de sua auto-estima e da motivação profissional;

2. um problema que compromete o programa é a falta de informação de grande parte dos administradores municipais ou estaduais sobre as principais carências pedagógicas dos professores do ensino fundamental, bem como a ausência sistemática de plano de diretrizes e metas relativas à formação continuada desses profissionais;

3. a gerência do MEC responsável pela ação governamental não dispõe de informações que permitam avaliar a efetividade da capacitação recebida pelo professor, o que afeta o processo de decisão e impossibilita a prestação de contas, à sociedade, dos resultados do programa;

4. as fragilidades dos controles internos do FNDE na supervisão dos recursos repassados agrava o risco de ocorrência de erros e fraudes na utilização desses recursos.

11. Além dos itens acima relacionados, considero oportuno destacar dos achados da equipe de auditoria o trecho que transcrevo a seguir, ante a natureza e o significado das informações registradas.

“A partir do cruzamento de dados relativos a diferentes anos, houve-se por evidência o baixíssimo desempenho da rede municipal de ensino em relação à produtividade do sistema. Em outras palavras, a soma das perdas por reprovação e abandono escolar (taxa de rendimento escolar) refletia indicadores preocupantes relativamente ao número de alunos aprovados. No período de 1999 a 2003, por exemplo, a Rede Municipal de Ensino perdeu por reprovação e abandono escolar entre 3,84 milhões de alunos em 1999 e 4,09 milhões em 2003. Esse contingente é superior à população das três capitais da Região Sul do país. Soma-se a esses milhões de alunos, cerca de 45,0% de estudantes da 4ª série que, segundo dados do Sistema de Avaliação da Educação Básica - SAEB, não lêem de forma adequada ou não entendem o que lêem. Esses resultados, alguns negativos e reincidentes por mais de três anos suscitaram muitos questionamentos sobre o processo de gestão da educação municipal e a necessidade de uma releitura das estatísticas existentes”.

12. Os dados acima demonstram a lamentável realidade da frequência e do aproveitamento escolar no ensino básico brasileiro. E as informações suplementares que nos chegam ratificam essa triste conclusão, principalmente porque os problemas diagnosticados atingem diretamente a população mais pobre, em especial, da Região Nordeste do país.

13. Ao relatar, recentemente, as Contas do Governo da República referentes ao exercício de 2005, registrei sensibilizado graves constatações sobre o tema ora abordado. Assim, entendo

oportuno, em face da relevância da matéria, recolher daquele Relatório os seguintes trechos, a título de ilustração do presente Voto:

“(…)

Os gastos com "Encargos Especiais" representaram cerca de 68% do total das despesas em 2005. Nesse grupo, estão incluídas as transferências constitucionais a outros entes da Federação, o pagamento de operações de crédito e o refinanciamento da dívida pública (...).

Do total da despesa, apenas 5,1% foram destinados para saúde, educação e segurança pública.

A União aplicou em 2005 R\$ 12,1 bilhões na manutenção e desenvolvimento do ensino, ou seja, aproximadamente 20,90% da receita líquida de impostos. Foi respeitado, portanto, o mínimo de 18% previsto no art. 212 da Constituição Federal.

Não obstante, à semelhança do exercício de 2004, deixou de ser cumprido o limite mínimo estabelecido no § 6º do art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais.

(…)

No Brasil, a União investe em políticas sociais cerca de 250 bilhões de reais todo ano, o que representa aproximadamente 14% de todas as riquezas produzidas no País. É o dinheiro canalizado para a previdência e assistência social, saúde, educação, habitação, saneamento, amparo ao trabalhador e organização agrária. Em comparação a outras economias emergentes, esse percentual é altíssimo.

Na prática, separar o dinheiro para projetos sociais não significa que os mais pobres serão atendidos. No Brasil, a previdência consome em torno de 65% dos recursos direcionados para políticas sociais, um percentual alto na comparação com países no mesmo nível de desenvolvimento.

Do orçamento da educação, mais de 50% destinam-se ao ensino superior. Não é mera coincidência que nas universidades públicas 92% dos alunos estejam entre os 40% mais ricos da população.

Sabe-se muito pouco sobre os efeitos da pequena parcela destinada aos mais necessitados. Até agora, há pouca racionalidade na concessão de benefícios de transferência de renda e no instrumento de gestão desses benefícios.

Estamos perdendo a crença de que a democracia política resolveria com rapidez os problemas da pobreza e da desigualdade. Isso mostra que não basta aumentar os gastos com políticas sociais para diminuir as iniquidades vivenciadas no País. É preciso gastar bem.

Nesse sentido, penso que os projetos sociais devem ser avaliados frente aos valores neles investidos, para que se dê decisão racional e se obtenham resultados de mérito.

Como se sabe, o objetivo maior do Estado é o desenvolvimento, com o crescimento econômico e a justiça social. No Brasil, cabe ênfase especial à segunda vertente - da justiça social -, diante da situação de pobreza absoluta da grande maioria da população.

Com efeito, dada a limitação de disponibilidades orçamentário-financeiras, é fundamental estabelecer prioridades, enfocando, em primeiro plano, as necessidades mais urgentes do povo.

É preciso atacar os fatores intrínsecos da desigualdade. O mais importante hoje é, sem dúvida, dar aos pobres mais acesso à educação, à infra-estrutura e aos serviços públicos. Mesmo assim, isso significa que os efeitos sobre a desigualdade acontecerão somente daqui a uma geração”. (grifos acrescentados)

14. Ninguém mais tem dúvida de que a educação é a ferramenta primordial para o desenvolvimento de todas as nações do planeta. Nessa linha de raciocínio sabe-se que o grande desafio da profissão do educador é manter-se atualizado sobre as novas metodologias de ensino e desenvolver práticas pedagógicas mais eficientes, pois concluir o magistério ou a licenciatura é apenas uma das etapas do longo processo de capacitação que não pode ser interrompido.

15. No Brasil, a Lei n.º 9.394/1996 (Lei de Diretrizes e Bases da Educação - LDB) define, no inciso III do art. 63, que as instituições formativas deverão manter “programas de formação continuada para os profissionais de educação dos diversos níveis”. Já o inciso II do art. 67 estabelece que “os sistemas de ensino deverão promover aperfeiçoamento profissional continuado, inclusive com licenciamento periódico remunerado para esse fim”. Tal perspectiva amplia o alcance da formação continuada, incluindo os cursos de pós-graduação em nível de mestrado e doutorado, que não foram considerados nesta avaliação.

16. A Lei n.º 9.424/1996, que instituiu o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério - FUNDEF, por sua vez, estabelece que parte dos recursos do Fundo deve ser aplicada na formação de professores. Já a Resolução n.º 3/97 do Conselho Nacional de Educação - CNE definiu, em seu artigo 5º, que os sistemas de ensino “envidarão esforços para implementar programas de desenvolvimento profissional dos docentes em exercício, incluída a formação em nível superior em instituições credenciadas, bem como em programas de aperfeiçoamento em serviço”.

17. No âmbito do PPA 2004/2007, foi criado o programa “Valorização e Formação de Professores e Trabalhadores da Educação Básica”, o qual apresenta como objetivo “oferecer oportunidades de capacitação e formação continuada aos professores e trabalhadores da educação básica, associados a planos de carreira, cargos e salários, e promover acesso a bens culturais e a meios de trabalho”. Esse Programa foi considerado prioritário na Mensagem Presidencial que acompanha o PPA 2004/2007, assim como na Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO para 2005.

18. Além disso, a Agenda 21 e a Política Nacional de Educação Ambiental incluem dentre suas diretrizes a preocupação e o compromisso com o desenvolvimento de ações conjuntas entre as áreas ambiental e educacional, dando papel relevante à formação continuada de professores em serviço.

19. Inicialmente, o programa era composto por 19 ações orçamentárias. Após a revisão do PPA 2004/2007, ocorrida com a publicação da Lei n.º 11.044/2004, passou a contemplar 14 ações orçamentárias. Dentre as ações que permaneceram no programa voltadas a atender os professores da educação básica, destaca-se o “Apoio à Formação Continuada de Professores do Ensino Fundamental”, objeto desta auditoria.

20. Diante de todas as questões aqui colocadas, é possível tirar algumas conclusões fundamentais. Dentre estas, ressalto a que diz respeito à disponibilidade de recursos, quando se verifica, então, que há recursos suficientes para serem aplicados no setor educacional e em outros programas sociais. Falta, todavia, planejamento adequado, com definição clara das prioridades e respeito às diferenças regionais, ante a extensão territorial do nosso País. Não basta apenas ter recursos disponíveis, pois o importante é gastá-los bem, com responsabilidade e honestidade. Outra conclusão importante se relaciona à falta de participação ativa de todos os agentes envolvidos no programa em destaque. Isso resulta da precária divulgação dos critérios de seleção, que carecem de maior transparência. Além dessa constatação, os controles internos do FNDE também se mostraram frágeis e deficientes, o que contribui para a ocorrência de impropriedades administrativas, relacionadas a erros e fraudes.

21. Poderia, ainda, acrescentar uma série de outras observações relacionadas ao tema em destaque, mas entendo que tornaria este Voto por demais longo, além de considerar que os aspectos mais importantes já foram registrados e que as recomendações e determinações a serem submetidas a esta Corte de Contas, na forma da deliberação ora apresentada a este Plenário, poderão contribuir para o aperfeiçoamento da operacionalização das ações e do processo de tomada de decisão dos formuladores, coordenadores e executores das ações, identificando pontos fortes e fracos, riscos e ameaças, bem como oportunidades de melhoria.

22. Sugiro, no entanto, pequenos ajustes no teor da proposta da equipe de auditoria, relativamente à determinação que deverá ser dirigida à Secretaria Federal de Controle Interno, tendo em vista que não foi apontado no presente Relatório nenhum caso específico de fraude ou malversação de recursos envolvendo os convênios celebrados pelo FNDE em 2004 destinados ao programa auditado. Assim, entendo que o Tribunal deverá determinar à SFC que, ao fiscalizar os convênios firmados pelo FNDE, cujo objeto seja o financiamento de ações de formação continuada de professores, inclua item específico acerca dos processos licitatórios realizados para a contratação de empresas ou profissionais que ministram cursos ou atividades de capacitação, a fim de detectar ou evitar ocorrência de vícios ou irregularidades decorrentes de dispensa ou inexigibilidade de licitação, verificando, em especial, se houve afronta ao princípio constitucional da isonomia.

Ante todo o exposto, de acordo a proposta de encaminhamento da equipe de auditoria acolhida pela Seprog, com os devidos ajustes, VOTO no sentido de que o Tribunal adote o Acórdão que ora submeto à deliberação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 5 de julho de 2006.

VALMIR CAMPELO

Ministro-Relator

Acórdão

VISTOS, relatados e discutidos estes autos originários de Relatório de Auditoria de Natureza Operacional, realizada no programa de “Valorização e Formação de Professores e Trabalhadores da Educação Básica”, que está sob a responsabilidade e gerenciamento da Secretaria de Educação Básica do Ministério da Educação - SEB/MEC e do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação - FNDE.

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão do Plenário, ante as razões expostas pelo Relator, em:

9.1. recomendar à Secretaria de Educação Básica do Ministério da Educação - SEB/MEC, com fulcro no art. 250, inciso III, do RI/TCU, a adoção das seguintes medidas:

9.1.1. oriente os dirigentes estaduais e municipais de educação a congregar, quando da seleção dos beneficiários de projetos educacionais de formação continuada, um número mínimo de docentes por unidade de ensino, oferecendo reserva de vagas por escola, a fim de aumentar a possibilidade de impacto da ação no processo de planejamento e ensino da escola, evitando assim o treinamento de um professor isolado de seus pares;

9.1.2. incentive os dirigentes estaduais e municipais de educação a definir uma agenda de encontros anuais na rotina de trabalho dos professores e coordenadores pedagógicos, contemplando espaço e tempo para a discussão, elaboração, análise e revisão do projeto pedagógico da escola, bem como para a troca de experiência e disseminação de boas práticas e de ações desenvolvidas em outras unidades de ensino, de forma que o debate em torno dessa temática seja compreendida como processo de articulação entre a gestão escolar e as práticas curriculares;

9.1.3. crie mecanismo de divulgação voltado a incentivar os dirigentes municipais e estaduais de educação a desenvolverem projetos pedagógicos com práticas inovadoras em suas escolas, julgando, premiando e divulgando aquelas iniciativas que mais se destacarem, definindo que os trabalhos apresentados identifiquem a situação-problema encontrada, as atividades implementadas, o processo de transformação ocorrido e os resultados obtidos;

9.1.4. oriente os dirigentes estaduais e municipais de educação a organizar os cursos de capacitação de professores em módulos, levando-se em conta a série e a disciplina em que o professor

leciona, e mantendo-se conformidade à carga horária mínima de formação por professor exigida, justificando a decisão em contrário no Plano de Trabalho, e promovendo-se, entre um módulo e outro, atividades de discussão com o conjunto dos participantes sobre a adequação e aplicabilidade dos aspectos práticos e subsídios teóricos ministrados durante o treinamento no cotidiano de trabalho do professor;

9.1.5. oriente os dirigentes estaduais e municipais de educação da importância de se destinar, dentro da programação dos cursos de capacitação de professores, carga horária específica para apresentação dos temas “Elaboração de Projeto Pedagógico”, “Transversalidade”, “Metodologia de Avaliação da Aprendizagem do Aluno”, “Educação Inclusiva” e “Agenda 21”, bem como outros considerados pelo MEC como relevantes para a formação pedagógica do professor, em consonância com as diretrizes da política educacional brasileira, possibilitando, ainda, a indicação pelo proponente de outras temáticas que julgue em conformidade com sua realidade local;

9.1.6. estabeleça parceria com a Undime no sentido de dar maior publicidade aos Centros de Pesquisa e Desenvolvimento da Educação credenciados pelo MEC, integrantes da Rede Nacional de Formação Continuada de Professores da Educação Básica, de forma a propiciar a troca de informações e experiências a respeito dos projetos, material didático e respectivas áreas de atuação dessas entidades, oferecendo, assim, suporte aos gestores municipais e estaduais de educação em relação a maior confiabilidade e celeridade no processo de contratação desses serviços;

9.1.7. defina uma ordem de prioridade de atendimento para pautar a decisão de mérito quanto ao repasse de recursos, além da elegibilidade já prevista na norma, assumindo, dessa forma, uma atitude pró-ativa em garantir que os municípios que mais precisam, ou seja, que apresentaram desempenho negativo na taxa de rendimento escolar dos alunos matriculados na educação básica, recebam apoio técnico diferenciado e tenham de fato condições de participar da ação, considerando que o modelo por adesão/demanda não assegura o atendimento dos municípios com essas características;

9.1.8. articule-se com a Secretaria de Educação à Distância - SEED/MEC na estruturação de curso auto-instrucional (tipo tutorial) para gestores e técnicos municipais e estaduais de educação via Internet, tendo como temática o planejamento e a elaboração de projetos educacionais, utilizando como suporte o Ambiente Colaborativo de Aprendizagem (e-ProInfo) do próprio MEC, dando a esses profissionais, de forma objetiva e prática, por meio da interatividade, da orientação tutorial e da participação em chats, a possibilidade de qualificar sua atuação na condução das políticas educacionais, contribuindo, assim, para minimizar o alto índice de falhas, erros e inconsistências na apresentação dos Planos de Trabalho;

9.1.9. faça constar, dos manuais, cartilhas, ofícios ou quaisquer outros instrumentos destinados à orientar e comunicar os proponentes sobre a elaboração de projetos educacionais e Planos

de Trabalho voltados à formação continuada de professores e profissionais da educação, a necessidade de observância da tabela de hora-aula do Sindicato dos Docentes do Ensino Superior (ou outro referencial que o MEC julgar mais conveniente) para o cálculo dos custos relativos à contratação e pagamento dos instrutores;

9.1.10. institua os indicadores de desempenho constantes na Tabela 7 do Relatório de Auditoria, como suporte ao monitoramento e avaliação da ação de formação continuada de professores, sem prejuízo da incorporação de outros que julgue conveniente;

9.1.11. pactue com os municípios que apresentam desempenho negativo na taxa de rendimento escolar no ensino fundamental, apurado segundo critérios técnicos definidos por aquela Secretaria, ações estruturantes voltadas à reversão desses indicadores, com os respectivos prazos e metas de implementação;

9.2. recomendar ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), com fulcro no art. 250, inciso III, do RI/TCU, a adoção das seguintes medidas:

9.2.1. faça constar do Plano de Trabalho apresentado pelo proponente, quando do pleito de recursos para implantação de projetos educacionais de capacitação de professores, documento contendo: a) diagnóstico situacional prévio que identifique e justifique prioridades e metas, para um período mínimo de quatro anos, quanto às ações de formação continuada e ordem de atendimento dos docentes e das escolas; b) perfil do profissional que o curso pretende capacitar; c) conhecimentos e as competências que o professor precisa adquirir durante o treinamento; d) áreas de interface do curso de formação com os parâmetros curriculares nacionais; e d) levantamento dos recursos físicos e tecnológicos disponíveis nas unidades escolares, a fim de viabilizar que a política educacional assumam um papel integrador entre o docente e tais recursos;

9.2.2. faça constar, quando da prestação de contas dos convênios destinados à formação continuada de professores, a obrigatoriedade do convenente apresentar relatório sumário demonstrando como será promovida a articulação entre as abordagens e metodologias tratadas no curso de capacitação e a prática pedagógica em sala de aula, apontando os benefícios esperados do treinamento e a proposta de trabalho a ser implementada no âmbito das unidades escolares beneficiadas;

9.2.3. faça constar dos Termos de Convênio a obrigatoriedade dos convenentes de dar ampla divulgação da ação de formação continuada de professores em todas as escolas da rede pública, informando a organização do curso (horário, local, período, carga horária, programação, etc.), o período de inscrição e os critérios de seleção dos candidatos;

9.2.4. busque adequar o prazo de vigência dos convênios que tenham por objeto ações de capacitação de professores à observância do calendário escolar, de forma a permitir que os cursos possam ser ministrados, preferencialmente, durante os períodos de recesso escolar, nos meses de janeiro, fevereiro e julho, de forma a minimizar as dificuldades de participação do professor no

treinamento, sobretudo pela dupla jornada de trabalho, e também não penalizar os alunos com perda de aulas durante o ano letivo;

9.2.5. padronize procedimentos e relatório de supervisão técnica sobre os cursos de formação ministrados, de forma a incluir na avaliação: a) a implementação das metas e objetivos estabelecidos no Plano de Trabalho, b) as condições oferecidas para o professor participar do curso; c) a transparência dos critérios de divulgação do curso e seleção dos beneficiários; d) a observação da carga horária mínima de capacitação por professor; e) a qualidade do material didático fornecido; f) o perfil da empresa e dos instrutores contratados, assim como da conformidade de sua contratação em relação às normas de licitação vigentes; a par de outros itens considerados como relevantes para a emissão de juízo quanto à atuação do agente conveniente na execução da ação;

9.2.6. exija dos convenientes, no momento da prestação de contas dos convênios destinados à formação continuada de professores, a apresentação de justificativa quando da dispensa ou inexigibilidade de licitação na contratação de empresa ou profissional para ministrar cursos ou atividades de capacitação;

9.2.7. institua frequência mínima obrigatória para os programas de formação continuada de professores, a ser observada como critério de avaliação do rendimento do cursando e requisito para obtenção de certificado, incluindo entre as obrigações do conveniente o dever de acompanhar e prestar contas dessa frequência;

9.2.8. aperfeiçoe o sistema SAPE, utilizado como suporte ao cadastro e gerenciamento informatizado de projetos educacionais, dando maior confiabilidade ao seu uso em relação à prevenção de constantes quedas do ar, bem como ofereça treinamento aos seus operadores e usuários sobre a correta utilização dessa ferramenta;

9.2.9. aperfeiçoe o ambiente de controle da autarquia, instituindo manual de normas, rotinas e procedimentos, atualizado e disponível aos seus servidores e empregados, de funcionamento das unidades administrativas envolvidas no processo de habilitação, análise, aprovação, monitoramento e prestação de contas dos projetos educacionais, inclusos os princípios e condutas morais e éticos que devem ser observados;

9.3. recomendar à SEB/MEC e ao FNDE, com fulcro no art. 250, inciso II, do RI/TCU, que, em conjunto, elaborem um levantamento dos riscos associados às atividades e aos processos considerados mais relevantes para ao alcance dos objetivos e das metas da ação de formação continuada de professores, identificando os pontos críticos e as ameaças que podem afetar o seu alcance, bem como as medidas necessárias para atenuá-los, utilizando como referência, naquilo que couber, os relatos e evidências da auditoria;

9.4. determinar ao FNDE, com fulcro no art. 250, inciso II, do RI/TCU, a adoção das seguintes medidas:

9.4.1. em atendimento ao art. 19 da IN/TCU n.º 49/2005, faça constar dos Termos de Convênio que vierem a ser celebrados com municípios, estados ou entidades receptoras de recursos do Orçamento Geral da União, tendo como objeto ações de capacitação de professores, a exigência de que os convenientes mantenham sob sua guarda, durante o prazo mínimo de dez anos após o término da vigência do convênio, relação com o nome do beneficiário que participou da capacitação, o cargo público que ocupava à época do treinamento, a escola em que lecionava, assim como a apuração de sua frequência nas atividades do curso e a carga horária total de treinamento recebida, devendo essas duas últimas informações ser discriminadas por módulo, se assim o curso for estruturado;

9.4.2. apure, para os convênios voltados à formação continuada de professores, celebrados em 2004, a ocorrência de irregularidades quanto ao fiel cumprimento da carga horária mínima de 80 horas/aula de capacitação por professor definida no Manual de Orientações para Assistência Financeira a Programas e Projetos Educacionais - 2004, aprovado pela Resolução CD/FNDE n.º 5/2004, determinando aos responsáveis a adoção de providências corretivas para sanar as impropriedades porventura levantadas;

9.5. determinar à Secretaria Federal de Controle Interno, com fulcro no inciso I do art. 18 da IN/TCU n.º 49/2005, que, ao fiscalizar os convênios firmados pelo FNDE, cujo objeto seja o financiamento de ações de formação continuada de professores, inclua item específico acerca dos processos licitatórios realizados para a contratação de empresas ou profissionais que ministram cursos ou atividades de capacitação, de forma a detectar ou evitar ocorrências de vícios ou irregularidades decorrentes de dispensa ou inexigibilidade de licitação, verificando, em especial, se houve afronta ao princípio constitucional da isonomia;

9.6. determinar à SEB/MEC e ao FNDE, com fulcro no art. 250, inciso II, do RI/TCU, que remetam a este Tribunal, no prazo de 60 dias, a contar da publicação deste Acórdão, Plano de Ação contendo o cronograma de adoção das medidas necessárias à implementação das respectivas recomendações e determinações prolatadas pelo TCU, com o nome dos responsáveis pela implementação dessas medidas (precedente: Acórdão TCU n.º 1.784/2005 - Plenário, Ata n.º 43/2005, Sessão de 9/11/2005);

9.7. recomendar à SEB/MEC que articule grupo de contato de auditoria, com participação de técnicos daquela Secretaria e do FNDE, além do Assessor Especial do Controle Interno do Ministério da Educação, bem como convide também representante da Secretaria Federal de Controle Interno da Controladoria Geral da União para atuarem como canal de comunicação com este Tribunal, com o objetivo de facilitar o acompanhamento da implementação das determinações e recomendações constantes deste Acórdão;

9.8. encaminhar cópia do inteiro teor desta deliberação, do Relatório e Voto que a fundamentam, bem como do Relatório de Auditoria Operacional em apreço para os seguintes

destinatários: a) ao Ministro de Estado da Educação; b) ao Secretário de Educação Básica do Ministério da Educação; c) ao Assessor Especial de Controle Interno do Ministério da Educação; d) ao Presidente do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação; e) ao Secretário Federal de Controle Interno; f) ao Presidente do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais - INEP; g) ao Presidente do Conselho Nacional de Secretários de Educação - Consed; h) ao Presidente da União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação - Undime; i) ao Presidente da Câmara dos Deputados e aos Presidentes das Comissões de Fiscalização Financeira e Controle e de Educação e Cultura; j) ao Presidente do Senado Federal e aos Presidentes das Comissões de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle e de Educação e da Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização; k) à 6ª Secex, à qual se vincula a clientela da função educação;

9.9. determinar o retorno dos autos à Seprog para que seja programada a realização do monitoramento deste Acórdão, nos termos do art. 243 do RI/TCU, combinado com o art. 14 da Resolução TCU nº 175/2005;

9.10. arquivar os presentes autos na Secretaria de Fiscalização e Avaliação de Programas de Governo - Seprog.

Quorum

13.1. Ministros presentes: Adylson Motta (Presidente), Marcos Vinícios Vilaça, Valmir Campelo (Relator), Walton Alencar Rodrigues, Guilherme Palmeira e Augusto Nardes.

13.2. Auditores convocados: Augusto Sherman Cavalcanti e Marcos Bemquerer Costa.

Publicação

Ata 27/2006 - Plenário

Sessão 05/07/2006

Aprovação 07/07/2006

Dou 10/07/2006 - Página 0